

Joanna Stojer-Polańska

Bezpieczeństwo lokalne – doświadczenia fińskie¹

Finlandia (Suomen Tasavalta, Suomi) jest europejską republiką, która, pomimo że kultura i tradycje fińskie liczą sobie setki lat², powstała dopiero 6 grudnia 1917 r.³ Od 1995 r. jest ona członkiem UE. Kraj ten charakteryzuje się mocno rozwiniętą i nowoczesną gospodarką rynkową, jest to także państwo bogate w surowce naturalne. Finlandia zapewnia swoim mieszkańcom wysoki poziom z informatyzowania. W 2008 r. 83% mieszkańców było użytkownikami internetu⁴. Kraj ten liczy około 5,3 mln mieszkańców⁵ i odznacza się stosunkowo dużym rozproszeniem skupisk ludności oraz niewielką gęstością zaludnienia. Stolicą, a zarazem największym fińskim miastem są Helsinki. Aglomeracja helsińska liczy sobie około 1,4 miliona mieszkańców, z czego ponad 600 tysięcy mieszka w samych Helsinkach⁶.

¹ Podziękowania za pomoc w przygotowaniu niniejszego tekstu dla: profesor Sirpy Virtty (University of Tampere), Saiji Sambou (Senior Planning Officer, Department of Criminal Policy, Ministry of Justice), Vesy Huotari (Senior researcher, The Police College of Finland) oraz Johna Hadleya (University of Helsinki).

² J. Nousiainen, *The Finnish system of government: from a mixed constitution to parliamentarism*, http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURiapptype=BlobServer&SSURicontainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=Nousiainen_en.pdf&SSURIsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243790092781&blobheadervalue1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf; strona internetowa Ministerstwa Sprawiedliwości Finlandii, <http://www.om.fi/en/Etusivu> (dostęp: 20.04.2014).

³ Oficjalna strona Finlandii, <http://www.suomi.fi/suomifi/english/index.html> (dostęp: 20.04.2014).

⁴ *CIA World Fact Book*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fi.html> (dostęp: 20.04.2014).

⁵ *Ibidem*.

⁶ Strona miasta Helsinki, <http://www.hel.fi/hki/Helsinki/en/Information+on+Helsinki> (dostęp: 20.04.2014).

Najważniejszym aktem prawnym w Finlandii jest konstytucja, która weszła w życie 1 marca 2000 r.⁷ Zgodnie z jej postanowieniami władzę ustawodawczą w państwie sprawuje parlament (*Eduskunta*)⁸. Liczy on 200 posłów wybieranych w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję. Władza wykonawcza należy do prezydenta⁹ wybieranego co sześć lat w wyborach bezpośrednich oraz Rady Państwa (rządu)¹⁰. W skład rządu wchodzi premier, którego wybiera parlament, a powołuje prezydent, oraz ministrowie. Władzę sądowniczą sprawują niezależne sądy¹¹.

Finlandia jest państwem unitarnym, jednak w jego skład wchodzi jeden okręg autonomiczny – Wyspy Alandzkie¹². Artykuł 120 konstytucji stanowi, że wyspy „posiadają samorząd, zgodnie z tym, co szczegółowo określono w ustawie o autonomii Wysp Alandzkich”. Wyspy Alandzkie są autonomiczne także w zakresie zapewniania porządku publicznego oraz bezpieczeństwa mieszkańców. Należy ponadto zaznaczyć, że prawo do odrębnej kultury i języka zgodnie z art. 17 konstytucji mają Lapończycy, zamieszkujący północną Finlandię. Mają oni własny parlament powołany w 1996 r.¹³ Nie dysponuje on jednak uprawnieniami władczymi ani nie jest częścią administracji państwowej – zajmuje się jedynie promocją lapońskiej kultury.

Zgodnie z art. 121 konstytucji: „Finlandia podzielona jest na gminy, których administracja opiera się na samorządzie ich mieszkańców”. Gmin, które dzielą się na wiejskie i miejskie, jest 320¹⁴, wchodzi one w skład 72 podregionów, które tworzą 19 regionów (bądź też 18 regionów i Wyspy Alandzkie, w zależności od przyjętej nomenklatury)¹⁵. Finlandia jest państwem zdecentralizowanym.

W kraju tym podział terytorialny istnieje na poziomie samorządowym i rządowym. Podział samorządowy jest dwustopniowy (*local municipality* oraz *regional municipality*), zaś rządowy – trójstopniowy i obejmuje poziom lokalny

⁷ Cytaty z fińskiej konstytucji pochodzą z jej tłumaczenia na język polski, por. Konstytucja Finlandii, tłum. J. Osiński, Warszawa 2003, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/finlandia.html>. Podczas pracy nad tekstem wykorzystano również tłumaczenia fińskich aktów prawnych na język angielski umieszczone na stronie *Finlex*, <http://www.finlex.fi/en/laki/> (dostęp: 20.04.2014).

⁸ Strona Parlamentu Finlandii, <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/index.htm> (dostęp: 20.04.2014).

⁹ Strona Prezydenta Finlandii, <http://tpk.fi/Public/default.aspx> (dostęp: 20.04.2014).

¹⁰ Strona rządowa Finlandii, <http://www.vn.fi/tietoa-valtioneuvostosta/en.jsp> (dostęp: 20.04.2014).

¹¹ System sądownictwa Finlandii, <http://www.oikeus.fi/8108.htm> (dostęp: 20.04.2014).

¹² Strona Wysp Alandzkich, <http://www.aland.ax/alandinbrief/index.pbs> (dostęp: 20.04.2014).

¹³ Strona Parlamentu Sami, http://www.samediggi.fi/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=78&Itemid=196 (dostęp: 20.04.2014).

¹⁴ Liczba ta zmniejsza się z miesiąca na miesiąc, gdyż małe gminy łączą się, tworząc większy podmiot. Por. *Local Authorities*, <http://www.localfinland.fi/en/authorities/Pages/default.aspx> (dostęp: 20.04.2014).

¹⁵ *Regional and Economic Development*, <http://www.localfinland.fi/en/authorities/regional-economic-development/Pages/default.aspx> (dostęp: 20.04.2014).

(*local state*), regionalny (*regional state*) oraz centralny. Administracja państwowa została zreorganizowana w 2010 r. Na jej regionalnym szczeblu powołano *Regional State Administrative Agencies* oraz *Centres for Economic Development, Transport and the Environment*.

Na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego znajdują się gminy, w których władza prawodawcza należy do rad (*municipal council*), podobne rozwiązanie zastosowano na szczeblu regionalnym, gdzie taką władzę sprawują rady regionalne (*regional councils*). Zgodnie z ustawą *The Finnish Local Government Act* z 1995 r. samorządy lokalne mają zapewnioną samodzielność, która ma pozwolić im dbać o dobrobyt mieszkańców¹⁶. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych za pomocą urzędu *Provincial State Office* czuwa nad prawidłowym korzystaniem z autonomii przez władze lokalne.

W głosowaniu powszechnym mieszkańcy wybierają radę gminy, której kadencja trwa cztery lata. Liczy ona od 17 do 84 członków w zależności od wielkości znajdującego się na obszarze gminy okręgu wyborczego. Rada wybiera ze swego grona zarządcę, a w jej ramach mogą działać także komisje do rozpatrywania określonych spraw. Rada jest ciałem prawodawczym, może m.in. nakładać podatki lokalne, zarządca zaś stanowi jej organ wykonawczy. Prawo samorządów lokalnych do nakładania podatków od osób fizycznych i nieruchomości wynika z art. 121 konstytucji¹⁷. Samorząd lokalny dba o edukację mieszkańców, kwestie socjalne, opiekę zdrowotną, promocję lokalnej społeczności oraz rozwój lokalny. W celu jeszcze skuteczniejszego zapewniania dobrobytu mieszkańców przygotowany został dokument *The new-generation Association of Finish Local and Regional Authorities, Towards 2020. Strategy for 2013–2014* dotyczący usprawnienia działania gmin fińskich¹⁸. Trzeba przy tym zauważyć, że do wynikających z konstytucji zadań samorządu lokalnego nie należy troska o bezpieczeństwo ani o zwalczanie przestępczości. Na poziomie lokalnym oraz regionalnym za kwestie związane z tą problematyką odpowiadają jednostki administracji rządowej.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych opracowało w 2006 r. „Program na Rzecz Poprawy Bezpieczeństwa Lokalnego”, który ma za zadanie wpłynąć na ulepszenie lokalnych planów bezpieczeństwa. Cel programu stanowią redukcja liczby nieszczęśliwych wypadków, a także spadek liczby przestępstw oraz naruszeń porządku publicznego. Zakłada on zaangażowanie policji, władz lokalnych i ratowników do wspólnego działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Zgodnie z założeniami projektu, aby przygotować lokalny plan bezpieczeństwa, przeprowadza się debatę na poziomie lokalnym z udziałem organizacji

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ T. Sutton, *The Association of Finnish local and regional authorities*, Public Sector Digest, 2011 <http://www.localfinland.fi/en/authorities/Documents/Article%20on%20Restructuring%20Local%20Government%20in%20Finland.pdf> (dostęp: 20.04.2014).

¹⁸ Local and Regional Government Finland, *The new-generation Association of Finnish Local and Regional Authorities – Towards 2020. Strategy for 2013–2014*, <http://www.localfinland.fi/en/association/strategy/Documents/english-01-affra-strategy-2013–2014.pdf> (dostęp: 20.04.2014).

pozarządowych i przedstawicieli lokalnego biznesu. Następnie plan jest przedkładany radzie gminy, która nadzoruje jego wykonywanie w praktyce. Sprawozdania z jego funkcjonowania publikowane są w lokalnych mediach. Do końca 2009 r. każda gmina była zobowiązana taki plan sporządzić. W „Programie na Rzecz Poprawy Bezpieczeństwa Lokalnego” podkreślono istotną rolę organizacji pozarządowych jako podmiotów motywujących do tworzenia lokalnych planów oraz zwrócono uwagę na znaczenie aktywności wolontariuszy działających na rzecz bezpieczeństwa, zwłaszcza na niezbyt gęsto zaludnionych obszarach. W tego typu miejscach niezmiernie ważną rolę w zakresie dbania o bezpieczeństwo mieszkańców odgrywa straż pożarna (*Security Services for Sparsely Populated Areas*)¹⁹.

Za bezpieczeństwo mieszkańców Finlandii odpowiada policja (fin. *Poliisi*, szw. *Polis*). Minister Spraw Wewnętrznych kieruje działaniami oraz nadzoruje tę formację. Policja fińska²⁰ dba o bezpieczeństwo oraz porządek publiczny, zapobiega przestępstwom oraz ściga sprawców przestępstw. Do jej zadań należą prowadzenie postępowań karnych oraz wypełnianie funkcji wykonawczych w stosunku do prokuratury²¹, co wynika z art. 1 ustawy o policji uchwalonej w 1995 r. Według A. Misiuka nadrzędny cel działania tej formacji stanowi „zapewnienie społeczeństwu poczucia wolności i stworzenie warunków do swobodnego korzystania z praw zagwarantowanych przez obowiązujące powszechnie prawo”²². Działania policji mają zatem nie tyle zapewniać subiektywne poczucie bezpieczeństwa, co umożliwiać korzystanie z praw oraz swobód obywatelskich²³. Zdaje się to potwierdzać wyrażone w programie *Safety first* (o którym szerzej będzie mowa w dalszej części rozdziału) przekonanie, że bezpieczeństwo wewnętrzne to stan, kiedy każdy może korzystać ze swoich praw i wolności bez obawy przed zagrożeniami spowodowanymi przestępczością.

Policja w Finlandii jest formacją scentralizowaną. Jej organizacja ma charakter dwustopniowy. Pracuje w niej 10 900 osób, z czego 7700 to funkcjonariusze²⁴. Na jednego policjanta przypada 681 obywateli, przy czym, według A. Misiuka, europejska średnia to 300 obywateli na jednego funkcjonariusza²⁵. Policja certyfikuje strażników (*guards*) oraz zarządców bezpieczeństwa (*security stewards*) zatrudnionych w licencjonowanych firmach ochroniarskich, których zadaniem jest dbanie o bezpieczeństwo prywatne. Zasady ich działalności uregulowane

¹⁹ *Sparsely populated areas*, http://www.intermin.fi/internalsecurity/sparsely_populated_areas (dostęp: 20.04.2014).

²⁰ Strona fińskiej policji, <http://poliisi.fi/>. Tekst ustawy o policji z 1995 r., <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950493.pdf> (dostęp: 20.04.2014).

²¹ A. Misiuk, *Finlandia*, [w:] A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokółowski, *Policje Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 50.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Police. Annual Report 2012*, [http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/80BA19C1AE3D6FC4C2257B89003C49A7/\\$file/Vuosikertomus_uk_2012.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/80BA19C1AE3D6FC4C2257B89003C49A7/$file/Vuosikertomus_uk_2012.pdf) (dostęp: 20.04.2014).

²⁵ A. Misiuk, *Finlandia*, s. 50.

zostały w ustawach: *Security Stewards Act* z roku 2003 oraz *Private Security Act* z roku 2002.

W Finlandii nie istnieje odpowiednik polskiej Komendy Głównej Policji, nadzór i koordynację z ramienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych sprawuje zaś Departament Policji²⁶. Centralny organ tej formacji stanowi Dyrekcja Policji Państwowej (*National Police Board*). Specyfika pracy policjanta w Helsinkach i policjanta pracującego na terenie gmin różni się od siebie. Wynika to z faktu, że wielka liczba mieszkańców skupiona jest w kilku dużych miastach, reszta natomiast zamieszkuje o wiele słabiej zaludnione tereny.

W skład Policji Państwowej wchodzi Krajowe Biuro Śledcze (*National Bureau of Investigation*), Policja Bezpieczeństwa (*Finish Security Intelligence Service*), Krajowa Policja Ruchu Drogowego (*National Traffic Police*), szkoła policji w Tampere (*Police College of Finland*), Ośrodek Techniczny Policji (*Police Technical Centre*)²⁷. Natomiast lokalne jednostki policji tworzą 25 departamentów²⁸.

Krajowe Biuro Śledcze zajmuje się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej. Posiada ono swoje laboratorium kryminalistyczne (*NBI Forensic Laboratory*), które przeprowadza ekspertyzy oraz opracowuje metody zwalczania przestępczości dla całej fińskiej policji. Policja Bezpieczeństwa odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego – integralności państwa. Policja drogowa zajmuje się kontrolą ruchu drogowego oraz wspomaga policję lokalną w działaniach zmierzających do utrzymania porządku publicznego i zapewnienia bezpieczeństwa. Szkoła policyjna rekrutuje nowych funkcjonariuszy oraz prowadzi kompleksowe szkolenia policjantów. W Tampere mieści się centrum szkoleniowe dla psów policyjnych i ich przewodników, a także Narodowe Muzeum Policji. Ośrodek Techniczny Policji dostarcza tej formacji niezbędnego wyposażenia, m.in. mundurów, pojazdów służbowych i broni. Wyspy Alandzkie mają własną jednostkę policyjną, jednak policja państwowa ma na ich terenie takie same uprawnienia jak w pozostałych częściach kraju. Przykładowo dysponuje ona wieloma uprawnieniami administracyjnymi, np. wydaje prawa jazdy, paszporty, pozwolenia na pobyt.

Artykuł 2 ustawy o policji nakazuje tej formacji współpracować z władzami lokalnymi w celu zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom. Policja lokalna istnieje na poziomie gmin. Składa się ona z 24 departamentów, które mają swoje komisariaty oraz posterunki lub punkty obsługi obywateli. Policja lokalna ma za zadanie utrzymanie porządku publicznego, zapobieganie przestępstwom oraz prowadzenie postępowań i reagowanie na zdarzenia, które zagrażają porządkowi publicznemu oraz bezpieczeństwu. Zajmuje się ona także kontrolą ruchu drogowego. Najistotniejszą częścią jej pracy jest podejmowanie w ramach społeczności lokalnych działań mających na celu włączenie organizacji społecznych, obywateli

²⁶ Zob. *ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, s. 52.

²⁸ *Police in Finland*, [http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/poliisisuomessa/\\$file/poliisisuomessa.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/poliisisuomessa/$file/poliisisuomessa.pdf) (dostęp: 20.04.2014).

i biznesu do współpracy na rzecz utrzymania porządku publicznego i zapobieganie przestępstwom, zwłaszcza przeciwko mieniu, przestępczości nieletnich oraz zapobieganie przemocy w rodzinie (*neighbourhood policing*)²⁹.

W Finlandii utrzymuje się wysoki współczynnik zaufania społecznego do policji. Badania kwestionariuszowe obywateli przeprowadzane są co roku przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W 2010 r. 96% obywateli uznało działalność policji za godną zaufania³⁰. Finlandia jest postrzegana przez jej mieszkańców jako jeden z najbezpieczniejszych krajów na świecie³¹.

Policja jest finansowana z budżetu państwa. Minister spraw wewnętrznych powołał komitety doradcze (*Advisory Board* i *Advisory Committees*), mające za zadanie wspomaganie rozwoju policji. Komitety te mają głos doradczy i opiniujący. Mogą one inicjować działania sprzyjające rozwojowi tej formacji. W ich skład wchodzi przewodniczący oraz 11–19 członków wybranych spośród pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, funkcjonariuszy policji, obywateli oraz przedstawicieli partii politycznych.

W 2003 r. uchwalono ustawę *Public Order Act* mającą za zadanie promować porządek i bezpieczeństwo w miejscach publicznych. Z kolei już w 1999 r. rząd uchwalił program na rzecz prewencji kryminalnej, który wprowadził strategię *community policing* do zasad działania fińskiej policji. Władze lokalne wspólnie z policją lokalną mają działać aktywnie na rzecz zapobiegania zagrożeniom poprzez tworzenie planów bezpieczeństwa³².

Sirpa Virta³³, zajmująca się tematyką policyjną i reformą fińskiej policji, podaje, że filozofię *community policing* w stylu anglosaskim wprowadzano do działań policyjnych w Finlandii dopiero w 1996 r. Jednak już od lat 60. XX w. podejmowano działania wpisujące się w tę filozofię. S. Virta zaznacza, że w Finlandii stworzono specyficzną odmianę tej koncepcji, zwaną *village police*, która polega na tym, że policjant działa we własnym miejscu zamieszkania, gdzie zna wszystkich mieszkańców³⁴. W tym celu powołano specjalne stanowisko policjanta lokalnego (*community officer*). W 1999 r. przyjęto w Finlandii strategię działania policji *The Good Results Through Local Security Cooperation* oraz *Policies for community policing*. Obecnie, chociaż fińska policja jest nadal scentralizowana, intensywnie działa się tam na rzecz *community policing* poprzez tworzenie sieci kontaktów oraz wspólne dbanie o bezpieczeństwo na poziomie lokalnym. Należy jednak podkreślić, że jest to model *community policing* w wersji fińskiej (zwany czasami *local security*

²⁹ *Ibidem*, s. 4.

³⁰ *Ibidem*, s. 3.

³¹ *Police. Annual Report 2012...*

³² Strona zawierająca lokalne plany bezpieczeństwa, które zostały zamieszczone przez podmioty zgadzające się na ich upublicznienie. Por. Turvallisuussuunnittelun, <http://www.turvallisuussuunnittelun.fi/40725.htm> (dostęp: 20.04.2014).

³³ S. Virta, ekspert z zakresu problematyki policyjnej w Finlandii, University of Tampere, sirpa.virta@uta.fi.

³⁴ S. Virta, *Local security management. Policing through networks*, *An International Journal of Police Strategies and Management* 2002, nr 25, s. 192.

management). Wiąże się to z faktem, że w Finlandii, w przeciwieństwie do krajów, które przeszły istotną zmianę ustrojową, nie było potrzeby odbudowywania relacji między policją a społeczeństwem. W państwie tym policja cieszy się dużym poparciem społecznym oraz zaufaniem obywateli³⁵. Gdy w latach 90. Finowie żądali policji bardziej widocznej (np. przez zwiększenie liczby pieszych patroli), to postulat ten nie był rezultatem nagłego wzrostu zagrożeń. Poziom przestępczości w Finlandii nie był i nie jest zbyt wysoki, a społeczeństwo żyje raczej dostatnio oraz nie jest nękane wewnętrznymi problemami.

Należy zaznaczyć, że osobny problem stanowi lokalne zarządzanie bezpieczeństwem³⁶ w odniesieniu do dużych miast, które znacznie różnią się od małych miejscowości. Z całą pewnością w wielkich miastach działania policji muszą być poparte starannie przygotowaną strategią obejmującą rozstrzygnięcie wszystkich kwestii zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa. Z kolei małe miejscowości wymagają podejścia skierowanego na bardziej skonkretyzowane problemy³⁷.

W praktyce *community policing* przejawia się w zwiększonej liczbie pieszych patroli policyjnych oraz w przeprowadzaniu konsultacji społecznych w istotnych sprawach lokalnych. Policja odwiedza szkoły, edukuje mieszkańców. Jednak dopiero wprowadzenie planów bezpieczeństwa doprowadziło do realnego sprecyzowania problemów i ich rozwiązywania³⁸. Plany te są bardzo ważną częścią polityki na rzecz bezpieczeństwa. Mają one aktywizować mieszkańców, straż pożarną, przedsiębiorców, instytucje pozarządowe, przedstawicieli szkół oraz inne zainteresowane podmioty do działania na rzecz lokalnego zarządzania bezpieczeństwem i do ponoszenia współodpowiedzialności za bezpieczeństwo.

Zasadą fińskiej policji powinno być „przede wszystkim zapobiegać”³⁹. W tym sensie zwalczanie przestępczości jest proaktywnym działaniem polegającym na zapobieganiu zagrożeniom, a nie tylko dbaniu o bezpieczeństwo, które nie jest przecież stanem stałym. W filozofii, którą kieruje się policja, doszło do odwrócenia sytuacji – chodzi w niej o podjęcie działań prewencyjnych, a nie tylko represyjnych. S. Virta zaznacza, że chociaż we współczesnym świecie zachodzi potrzeba globalnego myślenia oraz planowania policyjnego (dotyczącego np. przeciwdziałania terroryzmowi), to działania na rzecz bezpieczeństwa, aby przynosiły zamierzone efekty, powinny odbywać się na poziomie lokalnym. Popularnym terminem pojawiającym się w publikacjach fińskich jest angielskie słowo *networking*. Oznacza ono pracę „w sieciach”, podejmowanie współpracy oraz wspólnych działań prewencyjnych. Policja powinna także zapobiegać radykalizacji nastrojów, niezależnie od tego, czy dotyczy ona potencjalnych terrorystów,

³⁵ *Ibidem*, s. 191.

³⁶ *Ibidem*, s. 193, 199.

³⁷ *Ibidem*, s. 193.

³⁸ *Ibidem*, s. 195.

³⁹ *Eadem, Future Preventive Policing*, praca zostanie opublikowana w przygotowywanym przez CEPOL Police Science and Research tomie *Future Policing in Europe – a shared agenda for research*, OPOCE, Brussels.

czy też z pozoru „nieszkodliwych” jednostek. Konieczność prowadzenia lokalnych działań policyjnych wynika z tego, że tylko w taki sposób mogą zostać rozpoznane zagrożenia.

Policja w Finlandii opracowała strategię *Web policing* dotyczącą tego, jak prezentować się w internecie. Chodzi w niej głównie o kreowanie wizerunku formacji w sieciach społecznościowych⁴⁰, które stanowią „miejsce spotkania” policji z młodymi ludźmi. Fińska policja może poszczycić się dużą liczbą osób, które w portalach społecznościowych dołączyły do grona jej fanów. *Web policing* stanowi zatem swego rodzaju wirtualne działanie prewencyjne⁴¹.

Od lat 60. XX w. przestępczość zarejestrowana w Finlandii wzrosła, co wynikało z postępującej urbanizacji, jednak nie zaobserwowano w tym względzie drastycznej zmiany⁴². W latach 90. XX w. liczba popełnianych przestępstw przeciwko mieniu ustabilizowała się. Finlandia, w porównaniu z innymi krajami, jest państwem o niskim wskaźniku tego rodzaju dokuczliwej społecznie przestępczości. Natomiast zabójstwo uznaje się za czyn zabroniony, który jest wręcz narodowym problemem Finów. Wystarczy powiedzieć, że w 2010 r. odnotowano tam 110 zabójstw i były to zdarzenia, które z punktu widzenia kryminologii można nazwać zabójstwami w rodzinie oraz w kręgu znajomych, a czynnikiem występującym w kontekście zdecydowanej większości z nich był alkohol (upojenie sprawcy lub ofiary). Zagadnienie kwalifikowania zdarzeń kryminalnych ze skutkiem śmiertelnym jako zabójstw jest jednak bardzo skomplikowane. Wymaga ono multidyscyplinarnego podejścia i szeroko zakrojonej analizy, ponieważ kryminolog, specjalista w zakresie prawa karnego, kryminalistyk czy dziennikarz będą się różnić w uznawaniu określonych czynów za zabójstwa czy też konkretnej osoby za zabójcę. Być może to właśnie tak duża liczba zdarzeń ze skutkiem śmiertelnym popełnianych z użyciem przemocy powoduje tworzenie wielu programów mających na celu działanie na rzecz ograniczenia przemocy, pomoc młodym ludziom, przeciwdziałanie odrzuceniu społecznemu i marginalizacji.

W Finlandii cyklicznie opracowywane są wspólne strategie dotyczące *community policing*, których autorami są przedstawiciele policji, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz świata nauki. Najnowsza z nich została opublikowana w 2010 r. (w wersji angielskiej dostępny jest tylko dokument z 2007 r.⁴³). W porównaniu z poprzednią strategią większy nacisk położono w niej na media społecznościowe jako narzędzie pracy policji w zakresie *community policing*.

⁴⁰ Por. strony fińskiej policji na portalach społecznościowych: <http://www.facebook.com/pages/Suomenpoliisi/>; www.twitter.com/suomenpoliisi.

⁴¹ S. Virta, *Community policing innovations in Helsinki*, [w:] N. Mall, G. Newman (red.), *Community Policing in Indigenous Communities*, Boca Raton 2012.

⁴² Raport z badań *Crime and Criminal Justice in Finland 2012*, http://www.optula.om.fi/en/index/researchreports/researchreports/crimeandcriminaljusticeinfinland2012_0.html (dostęp: 20.04.2014).

⁴³ Ministry of the Interior, Police Department, *Community Policing Strategy: Strategic outlines and objectives of community policing and security cooperation development*, Publications of the Supreme Police Command 4/2007.

Prowadzenie, uznanej w Finlandii za najbardziej istotną, polityki *community policing* ma zapewnić bezpieczeństwo oraz, co jest równie ważne, poczucie bezpieczeństwa. Istotny cel stanowi również zapobieganie przestępczości i niepokojom społecznym. Duży nacisk położony jest na tworzenie lokalnych planów bezpieczeństwa oraz rozwój *intelligence-led policing*⁴⁴. Przedsięwzięcia policji są wspierane przez wczesne działania podejmowane w zespołach interdyscyplinarnych i profesjonalnych grupach roboczych wraz z zespołami zadaniowymi. Policja powinna wykazywać się nastawieniem proobywatelskim, ponieważ przyjęcie takiej postawy uosabia jej najważniejsze cele i zadania. W praktyce ocenę oraz monitorowanie wprowadzania *community policing* do działań policyjnych wykonują podmioty policyjne. Podstawą skuteczności fińskiego *community policing* jest już wielokrotnie podkreślany fakt, że Finowie ufają policji. Wynika to między innymi z postrzegania tej formacji jako organu nieskorumpowanego oraz bliskiego obywatelom. Działania funkcjonariuszy mają być widoczne oraz przebiegać według przyjętych strategii i planu działania. Policja powinna odznaczać się otwartością, ponieważ pomaga to utrzymać społeczne zaufanie⁴⁵. Niemniej najnowsze strategie kładą również nacisk na podejmowanie współpracy międzynarodowej pomiędzy organami ścigania oraz na wymianę informacji, co sprzyja zwalczaniu takich zagrożeń, jak terroryzm czy międzynarodowa przestępczość zorganizowana.

Celem przyjętej w 2006 r. strategii działania policji było, podobnie jak w aktualnych strategiach, zapewnienie bezpieczeństwa oraz poczucia bezpieczeństwa, zapobieganie przestępczości, utrzymanie na wysokim poziomie zaufania do tej formacji, dbanie o jej proobywatelskie nastawienie. Policja powinna być widoczna, ponieważ to poprawia efektywność jej działań. Ta służba mundurowa ma promować i rozwijać współpracę pomiędzy trzecim sektorem, obywatelami i władzami lokalnymi. Zoptymalizowanie jej pracy umożliwiają korzystanie z rad ekspertów, planowanie strategii, wdrażanie filozofii *community policing* już na etapie szkolenia policjantów oraz elastyczność działania tam, gdzie jest to korzystne, np. na poziomie lokalnym. Do zadań policji powinno należeć podejmowanie wczesnej interwencji, zapobieganie przemocy w rodzinie, przemocy wobec dzieci oraz wykluczeniu społecznemu. Są to bowiem zjawiska najgroźniejsze i sprzyjające rozwojowi przestępczości. Działania prewencyjne policja może podejmować w szkołach, na szczeblu centralnym zaś współpracuje ona z Ministerstwem Edukacji.

⁴⁴ Nowe tendencje w zakresie tworzenia strategii pracy policji por. J. Konieczny, *Kryzys czy zmiana paradygmatu kryminalistyki*, Państwo i Prawo 2012, z. 1, s. 3.

⁴⁵ Por. M. Hough, M. Sato, *Trust in justice: why it is important for criminal policy, and how it can be measured. Final report of the Euro-Justis project*, Helsinki 2011, http://www.heuni.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlapptype=BlobServer&SSURIconainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=HEUNI%20Report%2070_revised%2009112011.pdf&SSURIsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1319552198800&blobheadervalue1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf (dostęp: 20.04.2014).

Jak już wcześniej zaznaczono, w Finlandii funkcjonują prywatne firmy dbające o bezpieczeństwo. Działają one na podstawie licencji przyznanych przez ministra spraw wewnętrznych. O przyznaniu określonej licencji powiadamia on jednostkę lokalnej policji, która nadzoruje działalność takich przedsiębiorstw. Minister spraw wewnętrznych powołuje także komitet doradczy ds. sektora prywatnego. Zadaniem tego podmiotu jest zapewnienie współpracy pomiędzy organami państwa a prywatnym sektorem bezpieczeństwa, tworzenie wytycznych dla tego sektora, jego rozwój oraz nawiązywanie współpracy międzynarodowej w tym zakresie.

Rola prywatnych firm w sferze bezpieczeństwa publicznego jest współcześnie niewielka. Pracownicy takich przedsiębiorstw działają na rzecz zwalczania przestępczości przy okazji swojej pracy, np. podczas ujęcia złodzieja na kradzieży sklepowej czy ujęcia osób zakłócających spokój w publicznych środkach transportu. Wpływ agencji ochrony na tworzenie lokalnych planów bezpieczeństwa jest nikły, jednak w ramach prowadzonej wśród fińskich ekspertów dyskusji postuluje się wzmocnienie ich pozycji i zwiększenie roli w zapewnianiu bezpieczeństwa.

W Finlandii funkcjonuje Krajowa Rada Zapobiegania Przestępczości (*National Council for Crime Prevention*). Jest to organizacja powstała formalnie w 1999 r. (choć w praktyce działała już od roku 1989), skupiająca ekspertów w zakresie zwalczania przestępczości, która została powołana przy Ministerstwie Sprawiedliwości Finlandii⁴⁶. Jej działania mają podnieść poziom bezpieczeństwa oraz zminimalizować szkody powstałe poprzez popełnione już przestępstwa. W skład rady wchodzi przewodniczący i jego zastępca oraz 15 członków wraz ze swoimi zastępcami. Ich kadencja trwa trzy lata. Wśród 15 członków rady są reprezentanci Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Zdrowia i Spraw Społecznych, Ministerstwa Pracy oraz Ministerstwa Edukacji, a także przedstawiciele władzy samorządowej, kryminologów, urbanistów, przedstawiciele stowarzyszeń, biznesu oraz sektora ubezpieczeniowego. Rada posiada organ wykonawczy w postaci komitetu. Funkcjonują przy niej także grupy robocze, których praca koncentruje się wokół prewencji kryminalnej.

Zadaniem Krajowej Rady Zapobiegania Przestępczości jest wprowadzanie w życie programów i strategii przeciwdziałania przestępczości. Pierwszym takim programem był przyjęty w 1999 r. przez rząd fiński *Narodowy Program do Spraw Zapobiegania Przestępczości* (*Working Together for a Safe Society*)⁴⁷. Miał on na celu ujednolicenie polityki zapobiegania przestępczości oraz promocję bezpieczeństwa. Chodziło o zaangażowanie w przeciwdziałanie zagrożeniom społeczności lokalnych, organizacji biznesowych, Kościoła, organizacji społecznych oraz

⁴⁶ Strona internetowa Krajowej Rady Zapobiegania Przestępczości, <http://www.rikoksentorjunta.fi/fi/> (dostęp: 20.04.2014).

⁴⁷ Council for Crime Prevention, *Working Together for a Safe Society. The National Crime Prevention Program*, <http://www.rikoksentorjunta.fi/en/index/publications/publishedbythecouncil/workingtogetherforasafesociety.html> (dostęp: 20.04.2014).

poszczególnych obywateli. Nacisk został położony na prewencję na poziomie lokalnym, która miała zaktywizować gminy do działań na rzecz bezpieczeństwa.

Głównym założeniem programu było zainicjowanie w gminach współpracy między szkołą, policją, pracownikami socjalnymi i osobami pracującym z młodzieżą w celu zapobiegania przestępczości nieletnich oraz antyspołecznym zachowaniom dzieci i młodzieży. Uznano, że czyny zabronione popełniają zmotywowane do tego osoby, w sytuacji kiedy pojawia się okazja do przestępstwa oraz nie istnieje ochrona danego dobra. Założenia te odwołują się w dużej mierze do wiedzy kryminologicznej i najnowszych badań z tego zakresu. Zauważono także, że więcej okazji do popełnienia przestępstwa pojawia się w wielkich miastach. W Finlandii nie zaobserwowano natomiast dużego nasilenia przestępczości zorganizowanej, ponieważ czyny zabronione są w większości popełniane przez drobnych sprawców. Celem działań na rzecz bezpieczeństwa stało się utrudnienie popełniania przestępstw. Jak już wspomniano, zgodnie z założeniami programu należy rozwijać *community policing* oraz uczynić z tej filozofii podstawę działania policji. Osoby opracowujące program dostrzegły także korzyści płynące z teorii wybitych szyb (*broken windows theory*)⁴⁸. W związku z tym zalecały one, żeby w praktyce jak najszybciej naprawiać szkody wyrządzone w wyniku popełnienia przestępstwa. Twórcy projektu wskazywali również na konieczność podejmowania działań przeciwko marginalizacji i wykluczeniu społecznemu, a także dostrzegli rolę, jaką współpraca pomiędzy samorządem lokalnym a policją odgrywa w zapewnianiu skuteczniejszej prewencji kryminalnej. Program ten kładł nacisk na współdziałanie różnych podmiotów na rzecz bezpieczeństwa, natomiast nie dążył do zmiany ich kompetencji, np. przeniesienia zadań państwa na samorządy lokalne.

Krajowa Rady Zapobiegania Przestępczości wprowadza w życie także „Narodowy Program Powstrzymania Przemocy” przyjęty w 2006 r. oraz inne programy i strategię na rzecz przeciwdziałania przestępczości. Jej prace skupione są w szczególności na zapobieganiu przestępczości na poziomie lokalnym. Rada zapewnia doradztwo ekspertów oraz pomoc w uzyskaniu finansowania ze środków Ministerstwa Sprawiedliwości. Do jej zadań należą także monitorowanie poziomu przestępczości i gromadzenie danych pozwalających na skuteczniejsze jej zwalczanie. Rada powinna czuwać nad koordynacją działań podmiotów powołanych do zapobiegania przestępczości. Przygotowuje ona programy mające na celu prewencję kryminalną i redukcję negatywnych skutków społecznych spowodowanych przestępczością, a także służące podniesieniu poziomu bezpieczeństwa i zapewnianiu informacji o zwalczaniu przestępczości. Do jej zadań należy ponadto wykazywanie inicjatywy w podejmowaniu działań zmierzających do zwalczania zagrożeń oraz wspomaganie badań naukowych, których wyniki mogą zwiększyć skuteczność zapobiegania przestępczości. Opiniuje ona akty prawne mogące mieć wpływ na prewencję kryminalną. Rada dokonuje także

⁴⁸ Por. G.L. Kelling, C.M. Coles, *Wybite szyby. Jak zwalczać przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, Poznań 2000.

oceny aktualnej sytuacji w sferze przeciwdziałania przestępczości oraz przygotowuje rekomendacje na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Współpracuje ona również z instytucjami zagranicznymi działającymi na rzecz zapobiegania przestępczości.

W Helsinkach od 1981 r. ma swoją siedzibę Europejski Instytut Zapobiegania i Kontroli Przestępczości (*European Institute for Crime Prevention and Control – HEUNI*), działający przy ONZ⁴⁹. Głównym zadaniem HEUNI jest promowanie międzynarodowej wymiany informacji dotyczącej prewencji kryminalnej. Swoje zadania realizuje on poprzez organizowanie konferencji, seminariów i spotkań ekspertów oraz promowanie badań nad zagadnieniami związanymi z bezpieczeństwem. Instytut finansowany jest przez rząd fiński. Jest on niezależną jednostką naukowo-badawczą działającą pod auspicjami ONZ i rządu Finlandii.

Celem zadeklarowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych jest uczynienie z Finlandii najbezpieczniejszego państwa w Europie do roku 2015. Dlatego też opracowuje się tam specjalne programy bezpieczeństwa wewnętrznego (*Internal Security Programme*). Pierwszy z nich powstał w 2004 r., drugi w 2008 r., trzeci natomiast w 2012 r.⁵⁰ Najnowszy z dokumentów został przygotowany przez ministerstwa zaangażowane w zapewnienie bezpieczeństwa. W programie położono nacisk na bezpieczeństwo w życiu codziennym oraz w życiu domowym. Podjęto w szczególności działania, mające zapewnić bezpieczeństwo młodym ludziom, zapobiegać zagrożeniom wynikającym z nadużywania substancji psychoaktywnych i alkoholu, przeciwdziałać ekstremizmowi, wspierać ofiary przestępstw, zapewnić bezpieczeństwo osobom starszym oraz bezpieczeństwo w prowadzeniu biznesu. Ponadto przewiduje się, że w najbliższych latach wzrośnie różnicowanie narodowościowe i etniczne fińskiej ludności, stąd już teraz przygotowywane są rozwiązania potencjalnych problemów z tym związanych.

Do zadań wynikających z programów bezpieczeństwa wewnętrznego należy przeciwdziałanie alkoholizmowi, nauczanie o bezpieczeństwie, zwłaszcza dzieci i młodzieży, podnoszenie bezpieczeństwa przez odpowiednie planowanie przestrzenne miejscowości, dbanie o bezpieczeństwo na drogach, zapewnienie bezpieczeństwa imigrantom, redukcja przestępstw z użyciem przemocy, zwalczanie przestępczości gospodarczej, dbanie o bezpieczeństwo granic państwa, zapobieganie katastrofom naturalnym, zwalczanie handlu ludźmi i przestępczości zorganizowanej, zapobieganie cyberprzestępczości i terroryzmowi. Programy bezpieczeństwa są wdrażane przez władze państwowe, organizacje pozarządowe oraz organizacje biznesowe⁵¹.

W fińskiej literaturze naukowej podnosi się wiele aktualnych problemów związanych z wprowadzeniem filozofii *community policing*, usprawnianiem działalności policji oraz opracowaniem strategii czy też programów bezpieczeństwa

⁴⁹ Strona internetowa The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI), <http://www.heuni.fi/> (dostęp: 20.04.2014).

⁵⁰ *Internal Security Programme*, http://www.intermin.fi/en/security/internal_security_programme (dostęp: 20.04.2014).

⁵¹ *Ibidem*.

i zwalczania przestępczości. Trudno wszakże jednoznacznie ocenić praktyczny wymiar podejmowanych przedsięwzięć tego rodzaju. Przy opracowywaniu i wdrażaniu działań policyjnych z całą pewnością wykorzystuje się wiedzę kryminologiczną oraz wiedzę z zakresu psychologii i psychologii społecznej. Interesująca jest także działalność Krajowej Rady Zapobiegania Przestępczości, ponieważ skupia ona ekspertów zajmujących się działaniem na rzecz bezpieczeństwa. Cenne jest wdrażanie kolejnych programów na rzecz prewencji kryminalnej konsultowanych w bardzo szerokim gronie, zarówno polityków, ekspertów, jak i mieszkańców. Lokalne plany bezpieczeństwa mogą być ważną wskazówką dla innych krajów, jak dbać o bezpieczeństwo lokalne i jak angażować wiele lokalnych organizacji, stowarzyszeń i mieszkańców w te działania. Poza tym największym osiągnięciem fińskiej policji jest jej pozytywny wizerunek rozpowszechniony wśród obywateli. Przyczynia się do tego fakt, że formacja ta promuje swoją działalność przy pomocy internetu. W Finlandii wykorzystuje się tego rodzaju specyficzne rozwiązania w zakresie promocji bezpieczeństwa ze względu na niską gęstość zaludnienia kraju oraz wysoki poziom z informatyzowania społeczeństwa. W rezultacie policja cieszy się dużym zaufaniem społecznym zarówno w świecie realnym, jak i wirtualnym.